

미국 고령자 지역사회서비스 고용 프로그램
(SCSEP:Senior Community Service Employment
Program) 운영과 시사점 摸索

李 智 妍

2009. 8 . 10.

미국 고령자 지역사회서비스 고용 프로그램
(SCSEP:Senior Community Service Employment
Program) 운영과 시사점 摸索

李 智妍¹⁾

< 목 차 >

I. 연구 필요성 및 목적	1
II. SCSEP 프로그램 개괄	1
III. SCSEP 프로그램의 내용	2
1. SCSEP 프로그램의 주요 프로그램	2
2. SCSEP 프로그램의 운영절차	7
IV. SCSEP 프로그램 지원체계	11
1. SCSEP 프로그램 관련 법률	11
2. SCSEP 프로그램의 시행	12
V. SCSEP 프로그램 시행 결과	15
1. SCSEP 프로그램 주요 성과	15
2. SCSEP 프로그램 성공 요인	15
VI. SCSEP 프로그램의 시사점	18
참고문헌	22

1) 한국직업능력개발원 연구위원(catslee@krivet.re.kr)

I. 연구 필요성 및 목적

최근 우리나라는 인구 감소와 고령화의 빠른 속도로 전체 인구에서 65세 이상 인구 비율이 14%-20%에 해당되는 고령사회로의 진입을 눈앞에 두고 있다. 이러한 시점에 국가는 55세 이상 고령자의 노동시장 재진입 준비과정과 성공적인 취업 지원을 위하여 중견전문인고용지원센터 2개소와 50여개의 고령자 인재를 은행을 전국적으로 운영함으로써 다각적 측면의 국가적 노력을 기울이고 있다.

그럼에도 불구하고 고령자의 직업세계 퇴출 이후 저축률 감소, 노후소득 불안, 그리고 고령자 특성에 적합한 일자리 제공의 한계는 국가와 지역의 사회적 부담 증가는 물론, ‘일하고 싶은’ 고령자의 취업 좌절을 가져다주는 주요 요인이 되고 있다. 이에, 고령자 특성에 적합한 취업지원 업무를 선진화·전문화함으로써 이들에게 적합한 취업준비와 고용의 질을 향상시켜야 하는 국가적 책무가 지속적으로 강조되고 있다. 현재, 고령자의 취업지원과 고용서비스를 담당하는 기관은 유사한 업무를 담당하는 기관간의 취약한 연계, 취업지원 기관 배치와 규모의 비적정성, 업무분장의 비전문화, 행정지원인력의 부족, 고령자 특성에 적합한 취업지원 프로그램 내용의 취약, 그리고 취업지원 인력의 전문성 부족 등으로 ‘일 하고 싶은’ 고령자의 일에 대한 욕구와 이들 고용의 질 향상을 지원하는 기대수준에는 매우 미흡한 모습을 보이고 있다. 그간 제공된 고령자 고용서비스는 고령자 고객의 접근(access) 편의성 위주로 평면적 양적 확장에 치중하였고 이에 고령자의 직업가치를 충분히 발휘하면서 보람과 기쁨으로 일할 수 있는 고용의 질을 향상시키는 부분에는 매우 부족한 수준이었다.

따라서, 이 논문은 선진 미국의 고령자 특화 고용지원 프로그램의 핵심 내용, 운영방식, 그리고 지원체계 등을 살펴봄으로써 우리나라 고령자 취업 준비와 이들의 고용 질 향상을 위한 국가 정책 시사점을 모색하는데 있다.

II. SCSEP 프로그램²⁾ 개괄

미국의 SCSEP 프로그램은 1965년 최초로 시작되어 오늘날까지 미국 전 지역에서 활발하게 운영되는 고령자 취업지원 프로그램(Senior Community Service

²⁾ Senior Employment Center(2009). Senior Community Service Employment Program(SCSEP) Handbook for Participants and Supervisors.

Employment Program, SCSEP)이다. 이 프로그램은 미국 내 많은 고령 노동자가 은퇴기 이후, 개인의 삶에서 필요로 하는 재정적 준비가 미비한 상태로 노후를 맞이하고 있는 점과 다수 고령 노동자가 갖고 있는 취약성에 대응하기 위한 목적으로 출발하였다. 고령 노동자의 취약성은 이들이 지난 시대가 요구하는 과거 지향적 직업기술을 소지하고 있어 현재 직업세계가 요구하는 미래지향적 직업기술이 부족한 점이며, 여성 고령노동자는 오랜 가사생활 이후 노동시장으로의 재취업이 거의 불가능하다는 점이다. 이 프로그램의 특징은 직업훈련이 필요한 고령자에게 국가가 보조금을 지급하여 훈련과정을 수료하게 하며 훈련과정은 ‘책상과 교실’ 상황이 아닌 일터현장에서 시행되기에 지역사회에서 요구하는 인력 수요를 충족시키고 일터에서 필요한 실용성 높은 직업훈련을 직접 경험하는 것이다. 또한 성공적인 취업으로 진입하기 전 단계까지 매우 다양한 프로그램을 제공함으로써 고령 노동자의 취업 동기를 향상시키고 취업 장애요인을 제거함으로써 일터에서 요구하는 인력으로서의 성장을 가능케 하고 궁극적으로는 국가 보조금이 지급되지 않는 분야의 새로운 고용 기회를 증가시키는 것이다.

이러한 SCSEP 프로그램의 구체적 목적은 다음과 같이 정리된다. 첫째, 고령 노동자의 성공적인 취업(직업배치)을 위하여 그 직무가 요구하는 직업기술 수준으로의 향상이며 둘째, 직업훈련기간 동안 부가적 수입을 제공하며, 셋째, 고령 노동자의 지역사회 참여 증진과 넷째, 지역 사회에서 필요한 서비스 인력을 제공하며, 다섯째, 보조금이 지급되지 않는 고용을 창출하는 것이다.

III. SCSEP 프로그램의 내용

1. SCSEP 프로그램의 주요 프로그램³⁾

가. 취업 동기(Motivation) 지원을 위한 면접

³⁾ U. S. Department of Labor. (2009). Using Motivation And Training to Increase Job Placements for Low-Income Older Workers.
U. S. Department of Labor. (2009). Using Public Relations to Market Older Workers.
U. S. Department of Labor. (2009). A Protocol for Serving Older Workers.
U. S. Department of Labor. (2009). How To Help SCSEP Enrollees Find Jobs.
위의 4개 자료집의 주요 내용을 재정리 한 것임.

‘동기’는 사람의 가치, 욕구와 밀접한 관련을 갖으므로 SCSEP 프로그램에서 매우 중요한 첫 단계로 다루고 있다. 프로그램 참여 결정 및 진행과정에서 참가자의 취업 동기를 수시로 점검하여 고령자 스스로가 지역사회를 위해 일하고 자신을 위하여 직업을 찾는 것을 중요한 요소로 상정한다. 따라서 SCSEP 프로그램은 참가자의 취업 동기가 저하되지 않도록 관리하는 것 뿐 아니라 특별히 초기 면접 과정에서 참가자의 취업 동기를 증진시키는 초점을 두고 있다.

초기 면접(Initial Assessment)은 참가자가 스스로를 이해하고 발견하는 첫 단계이다. 참가자는 수행기관에서 직업훈련과정에 계속 머무르고자 하는 경향이 있으므로 초기 면접부터 보조금이 지급되지 않는 직업탐색을 유도하도록 동기를 부여한다. 이러한 면접을 통해서 어떤 요인들이 개인으로 하여금 프로그램에 참가하도록 동기화했는지 파악하며 이러한 면접은 참가자가 취업의 최종 목표에 도달하는데 예상되는 문제점을 알아낼 수 있는 단계로서 특징을 갖는다. 예를 들어 참가자는 구직에 장애가 되는 낮은 수준의 문해력, 좋지 않은 건강 상태 또는 가정적 문제 등이 있을 수 있다. 이러한 참가자의 문제와 필요들이 처음부터 충분히 고려되고 이러한 장애를 극복함으로써 얻을 수 있는 잇점을 강조하여 참가자의 취업동기 향상을 지원한다. 프로그램 진행과정에서 참가자의 구직 활동을 동기화시킬 수 있는 요인들로는 취업을 통한 1) 경제적 안정 2) 사회적 결속 3) 의미 있는 일을 하고 싶다는 욕구 4) 인식 5) 독립성의 증진 6) 삶의 활력 7) 배움 8) 자기 지향 등이다.

나. 직업 개발(The Job Development)

직업개발은 이 프로그램의 핵심 내용 중 하나이다. 고령 구직자의 직업 준비도 향상을 위하여 직업탐색활동부터 보조금이 지급되지 않는 직업배치까지 전 과정의 지원 및 관리 역할을 전문화된 인력인 직업개발자가 담당한다. 직업개발자는 SCSEP 프로그램에 참가하는 고령 구직자 개개인의 독립적인 직업 탐색 활동을 증진시키기 위하여 요구되는 여러가지 업무를 담당한다. 직업개발자는 최종적으로 참가자들을 보조금이 지원되지 않는 직업에 가능한 많이 배치시킬 수 있어야 한다. 직업개발자의 구체적인 업무는 다음과 같다.

- SCSEP 프로그램에 참가하는 고령 구직자를 면담하고 개인개발 계획(Individual Development Plan, IDPs)을 관리한다.
- 참가자의 취업 목표와 고용에 있어서의 문제 사항을 관리한다.
- 직업훈련이 완료된 참가자의 이후 취업상황을 관리한다.
- 참가자의 면접 준비를 돕고 그 결과를 논의한다.
- 참가자의 직업능력을 알리고 이에 적합한 고용주의 인력 선발을 독려하기 위하여 지역산업체를 방문하며 일자리 창출을 위한 계획을 수립한다.

다. 집단 상담 프로그램 ‘직업 클럽(Job Clubs) 운영

직업 클럽(Job Club)은 클럽의 리더를 중심으로 구직자가 보조금이 지급되지 않는 직업을 구하는데 필요한 직업탐색기술과 경험을 나누기 위해 만들어진 일종의 집단취업 상담프로그램이다. 직업 클럽은 고령 구직자들이 직업을 구하는데 있어서 겪을 수 있는 걱정, 어려운 점, 필요점 등에 대해 서로 소통하고 경험을 공유함으로써 향후, 자신에게 주어질 취업 장애를 극복할 수 있는 간접 체험의 잇점을 제공한다. 클럽의 리더(운영자)는 집단 활동의 역동성을 촉진시키면서 고령자들의 취업성공과 실패를 함께 분석하고 해결하는 중심 역할을 담당하며 개별적 심층 상담도 지원한다.

1) 직업 클럽(Job Clubs)의 조직과 운영

직업클럽을 조직하고 운영하기 위하여 다음과 같은 사항들을 고려한다.

- 직업 클럽의 관리 담당자는 누구인가?
- 참가자 선정은 어떻게 이루어지는가?
- 직업클럽의 리더는 누구인가?
- 어떤 내용을 제공할 것인가?
- 매 회 진행시간은 얼마인가?
- 몇 회의 모임을 진행할 것인가?
- 모임의 결과 평가는 어떻게 이루어지는가?

2) 직업클럽의 목적

직업클럽 활동을 통해 고령 구직자는 다음과 같은 목표를 세우고 성취할 수 있도록 지원한다.

- 고령자의 고용 문제를 다룰 수 있는 편안하고 안전한 환경을 제공한다.
- 효율적이고 생산적인 직업 탐색 활동을 지원한다.
- 직업 탐색 활동에서의 생각과 감정을 나누고 스트레스를 감소시킬 수 있는 지지적인 환경을 제공한다.
- 보조금이 지급되지 않는 직업을 찾을 수 있도록 돕는다.
- 고령 구직자들이 고용목표를 달성할 수 있도록 상호호혜적인 네트워크형성을 돕는다.
- 고령 노동자들의 고용안정에 필요한 자원과 정보를 제공한다.

3) 직업 클럽의 내용

직업 클럽에서 다루어지는 핵심 내용은 다음과 같다.

- 자신감 키우기- 고령 구직자의 직업 탐색에 대한 자존감을 향상시키고 고용불안을 감소시킬 수 있는 방법들을 제공한다.
- 직업능력 기술분석- 직업의 종류와 이에 상응하는 직업 관련 기술을 습득할 수 있는 기회를 제공한다.
- 직업상담- 소집단 혹은 면대면 장면에서 현실적인 고용 목표를 설정하고 장애가 되는 요인을 탐색하고 극복하기 위한 해결책에 대해 논의한다.
- 구직기술- 취업지원, 이력서와 자기소개서 준비, 문서작성, 복사 및 우편물 관리 등 취업을 위한 기본적인 기술을 경험하도록 지원한다.
- 고령자 특화 직업탐색기술- 직업시장을 탐색하고 확인하며 이에 필요한 전화 및 인터넷 사용 기술을 배운다.
- 면접기술- 실제 면접장면에서의 기술을 배운다.
- 집단지원체계- 직업 탐색 경험과 실제 직무 경험을 공유한다. 이때, 정보와 지식의 공유뿐 아니라 부정적 감정과 실패의 경험도 함께 나눈다.

라. 고령자 특화 집단·개인별 직업 탐색 교육

(Job Search Course and Individual Job Search)

1) 집단 직업 탐색 워크숍(A Job Search Workshop)

정기적으로 개최되는 SCSEP 참가자 모임에서 직업 탐색 워크숍을 개최한다. 직업 탐색 워크숍은 기본적으로 직업 클럽의 진행과 유사한 방식으로 진행되나, 직업 클럽에서 진행되는 6-7명의 집단 활동의 소통과 나눔 보다는 취업에 필요한 정보와 지식을 일방적으로 전달받는 강의위주 성격이 강하다. 직업 탐색 워크숍 참가자는 직업을 구하는데 필요한 직업탐색 정보, 지식, 기술을 제공한다.

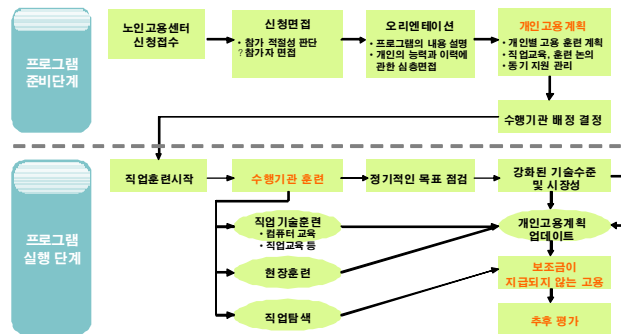
2) 개인별 직업 탐색 교육

개인 특성에 따라, 개인별 직업 탐색 훈련이 집단교육보다 더 효과적일 수 있다. 특히 낮은 기술 수준을 가진 고령구직자에게 개인별 직업 탐색 교육은 취업 문제에 대해 논의하고 맞춤형 해결방안을 찾을 수 있는 기회를 제공한다. 개인별 직업 탐색 교육에서 다루어지는 내용은 다음과 같다.

- 고령구직자의 구직자로서의 자기상(Self-image)은 어떠한가?
- 고용주의 기대는 어떠한가?
- 구직자의 신체, 정신 상태가 직업 선택에 어떠한 영향을 주는가?
- 좋은 이력서와 지원서의 기본은 무엇인가?
- 직업장면에서의 단정한 외모란 어떠한가?
- 면접 시에 자신의 능력을 표현하며 분명히 말하는 방법은 무엇인가?
- 프로그램 참가 목표를 위한 계획이 잘 진행되고 있는가?
- 구직자로서 실제적인 기대 급여수준은 얼마인가?

2 SCSEP 프로그램의 운영절차

SCSEP 프로그램의 운영절차는 다음의 [그림 II-1]에 제시되었으며 운영절차의 각 단계별 주요 내용은 아래에 제시되어 있다.



[그림 II-1] SCSEP 프로그램의 절차

원자료: Senior Employment Center(2009). Senior Community Service Employment Program(SCSEP) Handbook for Participants and Supervisors.
http://matureservices.org/docs/sec/SCSEP/Supervisor/Supr_SCSEPManual08.pdf. 재구성

가. 신청 면접(Initial Assessment and Eligibility Determination)

SCSEP 프로그램 참가는 55세 이상 미취업 상태인 저소득층(빈곤선 125% 이하 소득미만)에게만 해당된다. 신청자를 대상으로 이력, 관심분야, 기술여부와 수준, 가족배정, 프로그램을 활용할 수 있는 의지와 능력, 그리고 보조금이 지급되지 않는 고용을 성취할 수 있는지에 대한 정보를 파악하는 면접을 진행한다. 면접이 끝나면 이후 신청자의 프로그램 참가 적절성 여부에 대해 판단이 이루어진다.

나. 오리엔테이션(Orientation/Intake)

참가 여부가 결정되면 개인별 SCSEP 프로그램의 목표를 정한다. 이를 위해 지역 사업 관리 담당자와 함께 개인별 심층 면접이 진행된다. 이 단계에서는 SCSEP 프로그램의 전반적 내용에 대해 논의하는 것뿐 아니라 신청 면접 시에 다루었던 내용(이력, 관심분야, 기술여부와 수준 등)도 검토된다. 또한 직업 훈련 단계부터 최종적으로는 보조금이 지급되지 않는 고용단계까지의 개인 고용 계획(Individual Employment Plan)이 수립된다. 또한, 프로그램 정책과 중요한 지침에 대한 설명이 이루어지며 훈련 프로그램에 배정되기 이전 프로그램에 대한 목표와 기대에 대해 충분한 이해가 이루어지도록 지원한다.

다. 개인고용계획(Individual Employment Plan, IEP)

개인고용계획(IEP)은 SCSEP 프로그램에서 가장 중요한 데이터로 다뤄진다. 이는 프로그램 성공에 대한 개인의 취업 지도(map)로서 구체적으로는 참가자의 개인별 취업 목표와 프로그램의 목표 모두가 달성되도록 계획된다. 또한 프로그램 진행 중 참가자의 상태와 위치를 점검할 수 있는 도구로서의 역할을 제공한다. IEP는 또한 계약서와 유사한 역할인 동의서의 기능을 갖는다. 개인은 목표를 설정하고 직업 훈련을 비롯한 다른 활동에 참가하는 것에 동의해야 한다. 또한 프로그램 담당자와 개인은 설정된 목표가 적절성 기준⁴⁾에 부합하는지 확인해야 한다.

IEP는 구체적인 단계에 따라 계획되어야 한다. 예를 들어 직업상담 후 훈련 기관 배정, 현장직업훈련, 직업탐색 훈련 단계와 같은 내용이 구체적으로 포함되어야 한다. 또한 매 단계마다 구체적인 목표에 해당하는 결과를 얻을 수 있는 측정 가능한 지표를 얻을 수 있도록 해야 하며 참가자의 목표달성과 관계없는 활동, 예를 들어 음악소양교육과 같은 활동은 교육에 포함되어선 안 된다. 마지막으로 IEP는 구체적인 일정을 포함해야 한다.

참가자는 필요에 따라 직업 교육, 일반적 교육, 또는 컴퓨터 훈련과 같은 교육을 받을 수 있으며 교실 내 교육을 받을 수도 있다. 이는 프로그램 실시 지

4) S=Specific(구체적인), M=Measurable(측정가능한), A=Attainable(달성가능한), R=Realistic(현실성있는), T=Timely(시간계획)의 SMART를 기준함.

역의 자원에 따라 내용, 방법 등에서 달라질 수 있다. 만일 참가자가 이러한 IEP 내용을 어길 시에는 정정 조치가 취해지게 되며 문제가 계속될 시에는 프로그램이 중단된다.

라. 수행기관 배정 면접(Assignment to Work-Training Host Agency)

오리엔테이션과 IEP 단계가 끝나면 개인이 필요로 하는 기술 습득과 고용을 위해 가장 적절하다고 평가되는 수행기관으로의 배정을 위한 면접이 이루어진다. 개인은 해당 수행기관에서 감독관과의 면접을 거치게 되며 적절성 여부가 평가된다.

마. 수행기관 직업 훈련(Host Agency Work-Training Site) 실습

수행기관 직업 훈련은 SCSEP 프로그램의 핵심이다. 지역사회-기반 기관, 정부 기관, 비영리 기관에서의 직업 훈련을 통해 개인은 성공적으로 직업을 구하고 이를 유지하는데 필요한 기술을 배우게 된다. 개인은 수행기관에서의 훈련 직을 통하여 직업 경험을 쌓고 감독관으로부터 수행에 대한 피드백을 받게 된다. 또한 현실적인 수행기관의 “직업환경”을 통해 장기적인 프로그램에서의 성공을 위한 교훈을 제공한다.

바. 훈련 과정기록(Training Assignment Description)

수행기관에서 개인의 프로젝트 담당자는 개인 직업훈련기간 동안의 기록(Training Assignment Description, TAD)을 담당한다. 개인은 매주 20시간의 직업 훈련 활동에 참여해야 하며 이는 IEP에 기술된 수행기관에서의 직업 훈련 혹은 다른 프로그램 참가 활동, 예를 들어 컴퓨터 수업, 고용자-기반 훈련(Employer-Based Training)등이 될 수 있다.

사. 평가(Evaluation/Monitoring)

SCSEP는 직업-훈련 프로그램이므로 정직하고 정확한 평가를 통해 개인의

발전을 평가하고 추가적 조치를 취하는 것이 중요하다. 개인과 수행기관은 주기적으로 IEP를 검토하고 개정해 나갈 수 있다. 또한 개인은 이를 통해 더 적절하다고 여겨지는 수행기관으로의 배정을 요구할 수도 있다.

아. 보조금이 지급되지 않는 고용(Unsubsidized Employment)

보조금이 지급되지 않는 고령자 고용이 SCSEP 프로그램의 최종 목표이다. 고용은 수행기관과의 계약이 될 수도 있고 다른 고용주와의 계약이 될 수도 있다. 개인은 이를 통해 수입의 증가와 자립, 개인적 만족과 같은 이득을 얻을 수 있게 된다.

자. 추후 평가(Follow-up)

SCSEP 참가자가 구직에 성공한 뒤에도 직업을 안정적으로 유지할 수 있도록 돕는 것이 프로그램의 필수적 부분이다. 개인의 프로젝트 담당자는 개인이 보조금이 지급되지 않는 일자리를 얻은 후에도 정기적 연락을 지속해야 한다. 이를 통해 개인의 수입에 대한 정보를 관리하며 추후 평가에 반영한다. 추가적으로 개인이 직업 생활에서 장애를 극복하고 문제를 해결할 수 있도록 하며 다른 고용 기회도 가질 수 있도록 한다.

IV. SCSEP 프로그램 지원체계

1. SCSEP 프로그램 관련 법률⁵⁾

SCSEP 프로그램은 노인복지법(Older American Act)에 근거하고 있다. 또한 인력투자법(Workforce Investment Act)과 고용상연령차별금지법(Age Discrimination in Employment Act)의 영향을 받는다.

가. 노인복지법(Older American Act, OAA)

OAA는 총 7편으로 구성되며 이 중 제 1편 목적 및 정의와 제 5편 고령자 지역사회서비스고용은 노인소득보장과 관련된 부분으로 SCSEP 프로그램의 시행과 관련된다. 제 1편에서는 노인복지법의 목적 및 정의를 10개항으로 나누어 명시하고, 1항에서는 퇴직자에게 미국의 표준생활기준에 부합하는 적절한 소득의 보장, 제 5항에서는 연령으로 인한 고용기회의 차별을 예방하고 노인고용기회의 확대를 도모할 것을 명시하고 있다. 제 5편에서는 55세 이상 저소득 실업 노인이 지역사회에서 시간제 고용기회를 제공받을 수 있도록 명시하고, 보조금이 지급되지 않는 고용을 목표로 한다.

나. 인력투자법(Workforce Investment Act, WIA)

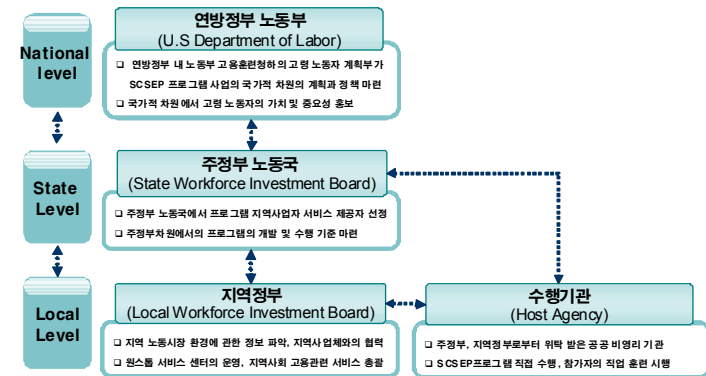
WIA는 여러 법에 나누어져 있던 직업훈련 프로그램을 하나로 통합한 것으로 기술, 고용, 소득 수준을 향상시켜 복지의존도를 감소하고 국민전체의 생산성과 경쟁력을 높이기 위하여 제정된 법이다. 제 1편의 성인 및 실직자를 위한 프로그램은 직업탐색, 고용동향, 직업유지를 위한 사후관리 등을 제공하는 핵심 서비스, 기술능력 평가, 취업계획 등을 위하여 집중서비스와 훈련서비스 등이 시행되도록 명시되어있다.

다. 고용상연령차별금지법(Age Discrimination in Employment Act, ADEA)

ADEA는 직업훈련 기회와 제반 사회적 서비스를 제공받는데 있어서 연령으로 인한 차별을 금지하는 내용을 명시하고 있는 법이다.

2 SCSEP 프로그램의 시행

SCSEP 프로그램은 연방정부와 주정부, 지역정부 그리고 수행기관(노인기관, 국가지원기관, 기타기관)과의 체계적 협력을 통하여 시행된다. 이를 위해 연방정부는 전체 계획을 입안하고, 실제적 훈련 프로그램 운영은 주정부 차원의 담당기관 및 국가 지원 단체를 통해 이루어진다. 전체 예산의 22%는 주정부가 나머지 78%는 국가지원기관에 배정되어 활용된다.



[그림 IV-1] SCSEP 프로그램의 시행 체계

원자료:U. S. Department of Labor. (2009). A Protocol for Serving Older Workers. 재정리

⁵⁾ 한국노인인력개발원(2008). 노인일자리사업 중장기 발전 전략

U. S. Department of Labor. (2009). A Protocol for Serving Older Workers.

U. S. Department of Labor. (2009). How To Help SCSEP Enrollees Find Jobs.

가. 노동부(U.S. Department of Labor)

- 연방정부의 노동부 고용 훈련청(Employment and Training Administration) 내 고령 노동자 계획부(Division of Older Worker Programs)는 SCSEP 프로그램 운영을 위한 지침작성, 예산배정, 모니터링, 각종 관련연구를 담당한다.
- 국가적 차원에서 관련 정책을 정비하여 노동력 지원체계를 마련한다. 구체적으로 기업과 기관과의 파트너십을 통해 숙련된 노동자가 기관에 공급될 수 있는 효과적인 전략적 연결 체계를 구축한다.
- 고령자에게 IT매체 사용에 대한 관심을 증가시킨다. 인터넷을 통해 운영되는 다양한 직업탐색, 지원, 배치 서비스에 대해 홍보한다.
- SCSEP 프로그램의 서비스 대상자인 기업체들에게 고령 노동자가 21세기 국가적 노동력에 있어서 중요한 역할을 할 것이라는 긍정적 인식을 강조한다.
- 주정부·지역의 사업 파트너들과 협력적인 연계를 운영한다.

나. 주정부(State Workforce Investment Boards)

- 주정부 산하 노동국(State Workforce Investment Boards)에서 SCSEP 프로그램의 지역사업자와 서비스제공자를 선정한다.
- 연방정부의 기준과 일관되는 주정부 차원에서의 프로그램의 개발, 수행 기준을 적용한다.

다. 지역정부(Local Workforce Investment Boards)

- 지역 노동 시장 환경에 관한 정보를 파악하고 관리한다.
- 고령 노동자를 포함한 노동력의 효과적인 배치와 활용을 위해 직업교육, 교육, 경제 개발과 관련된 지역 사업체를 파악, 협력한다.
- 직업교육과 훈련을 위해 지역 대학 등의 기관들과 협력한다. 이를 통해 고령구직자들에게 기본적 컴퓨터 사용과 같은 현대식 직업기술을 전수한다.

- 원스톱 서비스센터(One-Stop Career Service Center) 운영을 통해 성인 및 실직노동자를 위한 프로그램, 노동시장정보제공, 취업알선, 직업훈련, 직업재활훈련, 등 지역사회 고용과 관련된 서비스를 총괄한다. 또한 이를 활용하여 지역 내 고용자들로부터의 피드백, 지속적인 협력을 유지한다.

라. 수행 기관(Host Agency)

- 수행기관은 주정부 혹은 지역정부로부터 위탁을 받아 SCSEP 프로그램을 직접적으로 수행하는 기관을 지칭한다.
- 노인기관은 주정부 또는 지역정부가 위탁한 기관이며 주정부 차원의 노인기관은 총 56개 전국협의체가 있고 연방정부 차원의 노인기관은 총 655개로 전국협의체가 있다.
- 국가 지원단체는 산림청, 히스패닉, 아시안, 흑인, 인디언 노인연합 등 전국적 조직을 갖춘 총 13개의 공공 또는 민간 비영리기관으로 사업을 직접 수행한다.
- 기타기관은 노인기관과 국가지원기관으로부터 위탁을 받은 공공 또는 비영리기관으로서 구세군, 적십자, 푸드뱅크, 헤드스타트, YMCA, YWCA 등이 있다.

V. SCSEP 프로그램 시행 결과

1. SCSEP 프로그램 주요 성과⁶⁾

SCSEP 참가자들은 연간 평균 1000만 시간의 지역사회 서비스를 제공한다. 고령 노동자는 지역사회와 다양한 기관, 시설 등에서 일함으로써 주요한 직업 기술을 익히고 수행기관은 이들로부터 인력지원을 받음으로써 Win-Win 성과를 거두었다. 한 예로 미국 통계청은 2000년 7월~2001년 6월 기간 중 실업상태에 있는 고령 구직자 130만 명 중 약 12%(55세 이상 156,000명)가 연방주도의 고령자대상 고용 및 훈련 프로그램에 참여하고 있고, 이중 약 68%의 고령자들이 SCSEP 프로그램을 통해 보조직 일자리를 얻었다고 보고했다.

SCSEP을 프로그램을 통해 취업에 성공한 106,000명 고령 노동자들은 비영리 단체 또는 정부기관에서 파트타임으로 근무하고 대개 최저임금을 지급받았으며 단순 고용과 직업훈련을 넘어서 지역사회 노인들의 사회참여를 이끌어냈다.

2. SCSEP 프로그램 성공 요인⁷⁾

SCSEP 프로그램을 성공으로 이끈 9개의 요인은 다음과 같다.

- 고용주와의 실제적이고 협력적인 관계
- 수행 기관에 대한 높고 분명한 기대
- 지속적으로 프로그램 내용을 향상시키는 노력
- 효과적인 집단 관리
- 전문가에 의한 강한 리더십
- 전인적 인격체로서의 고령자에 대한 존중의 가치
- 강한 사회적 기반의 지지
- 지역사회 기관들과 SCSEP 프로그램 사업단간의 협력
- 지역사회에 대한 가치부여

6) 행정안전부, (2007). 미국 연방정부의 고령자고용촉진 프로그램-SCSEP 개관 및 현황

7) The National Council on the Aging. (2002). The Nine "Best Practices" of HIGHLY EFFECTIVE SCSEP PROJECTS: Lessons in What Makes These Projects a Success를 정리

가. 고용주와의 실제적이고 협력적인 관계

SCSEP 프로그램 담당자들은 지역사회 고용시장 정보와 경향에 대해 파악하고자 노력하고 고용주들과 지속적인 연락망을 유지한다. 이들은 고용주와의 관계를 유지하는 것과 더불어 성공사례를 들어 고용주들에게 긍정적인 연륜과 고령 노동자의 가치를 전달한다.

나. 수행 기관에 대한 높고 분명한 기대

수행기관과의 협약은 고령 노동자들이 직업훈련과 고용배치에 관해 분명하고 구체적인 사항들을 다루도록 안내하고 있다. 고령자는 수행기관에서의 직업훈련과 탐색활동을 통해 최종적으로 보조금이 지급되지 않는 직업을 가질 수 있도록 지원한다.

다. 고령노동자 고용 서비스 향상을 위한 지속적 노력

SCSEP 프로그램의 목표는 1차적으로 고령 구직자층의 직업훈련, 지역 사회 고용, 직업 개발 또는 보조금이 지급되지 않는 고용이지만 이를 넘어서서 고령 구직자를 위한 고용서비스 질 향상이 무엇보다 중요하게 다루어진다. 이를 위한 노력의 일환으로 다양한 훈련프로그램의 개발과 교육프로그램 서비스 질의 개선을 위한 지속적 노력은 참가등록률 증가와 같은 실제적 결과로 이어진다.

라. 효과적인 집단 관리

SCSEP 프로그램의 성공적 결과는 SCSEP 프로그램 담당자간의 잘 다져진 팀워크의 결과로 나타났다. 친밀한 팀 기반 협력 활동과 개방된 의사소통, 정보의 공유, 공유된 가치와 목표, 책무성으로 효과적인 통합 서비스를 제공한다.

마. 전문가에 의한 강한 리더십

SCSEP 프로그램은 SCSEP 프로젝트 담당자의 리더십을 통해 비단 고령 구직자들뿐만 아니라 다양한 참여기관의 이익 당사자들, 즉 수행기관을 비롯한 고용주들도 SCSEP 참여를 통해 이익을 얻을 수 있음을 분명히 알리고 있다. 시간제 또는 전일제를 막론하고 고령 노동자들이 제대로 평가받고, 훈련받으며 적절한 곳에 배치되는지에 대해서 항상 관찰하고 최선의 서비스를 제공하도록 노력한다. 리더자들이 갖춘 고령자 취업지원 전문성은 이들 인력의 채용·승진·교육제도 등과 깊은 연관을 갖는다.

바. 전인적 인격체로서의 고령자에 대한 존중

프로젝트 담당자들은 고령 노동자 개인을 완전한 인격체로서 생각하고 이들을 아는데 충분한 시간을 투자하고 있다. 참가자의 환경과 세부적 사항에 주의 깊은 관심을 가지며 전체적 관점에서 참가자의 필요와 환경 변화에 민감하게 반응할 수 있도록 훈련되었다.

사. 강한 사회적 기반의 지지

SCSEP 프로그램 성공은 사회 지지망을 통하여 강력한 지지를 유지하는 것이다. 강한 지역 사회적 기반은 SCSEP 프로그램 후원 기관과의 강한 유대와 연계를 통해 프로젝트 홍보와 마케팅 효과, 고령노동자의 직업 배치와 구직기회를 제공한다.

아. 지역사회 기관들과 SCSEP 프로그램 사업단간의 협력

지역사회의 기관들, 원-스톱 서비스 센터, 지역 내 다른 SCSEP 사업자들 간의 협력을 통해 참가자들에게 더 넓은 범위의 훈련과 배치기회를 제공할 수 있으며 잠재적인 참가자들에게 접근할 수 있게 된다. 또한 여러 자원, 즉 공간, 인력, 등을 공급받을 수 있게 된다.

자. 지역사회에 대한 가치부여

지역 고용주에게 SCSEP 참가자들은 좋은 인적자원이며 기업의 이익을 가져다 준다. 또한 고용주의 이익을 넘어서 SCSEP 프로그램은 결과적으로 지역사회 경제에 성장을 가져다준다. 지역사회 기관들은 SCSEP 참가자들로부터 공급 받은 인력을 통해 확장된 역량을 보유할 수 있게 된다. 또한 참가자들은 취업을 통해 혹은 지급된 보조금을 통해 지역사회에서의 소비자로서 역할을 수행하고 지역경제에 이익이 되는 결과를 가져온다.

VI. SCSEP 프로그램의 시사점

미국의 법적 근거에 기초하여 45년 이상 장수하며 오늘날까지 진화·성장해 온 SCSEP 프로그램은 우리나라 고령자 고용정책에 다음과 같은 시사점을 제시한다.

첫째, 미국은 고령자 노동력의 잠재가치를 존중하며 국가수준의 강력한 리더십으로 이를 국가 고용정책과 연계하는 홍보를 지속적으로 강화하고 있다. 즉, 고령의 나이는 연륜에서 우러나오는 자산으로 경험과 가치의 상징이라는 점을 사회전반에서 강조하면서 SCSEP 프로그램의 핵심 성공 요인이 되고 있다. 또한, 국가는 고령 노동자를 고용한 고용주에게 기업 혜택을 제공함으로써 고령자 고용의 국가적 장려를 정책적으로 적극 지원하고 있다. 우리나라 경우 고령자는 미래지향적 노동력이 상실했으며 직업도전 정신이 희미하여 조직의 새로운 변화와 개혁에 걸림돌이라는 부정적 낙인으로 젊은 층을 선호하는 사회적 인식이 조성되어 있다. 고령자 고용정책의 장기적인 성공을 위해서는 국가가 고령자 노동력이 갖고 있는 경험의 가치와 경륜의 중요성이 장기적 안목에서 시행착오를 줄이는 조직의 주요한 요소임을 먼저 홍보하고 이를 뒷받침하는 정책적 지원을 시행해야 한다.

둘째, SCSEP 프로그램은 시작부터 마무리까지 '국가-주-지역'의 수직적 연계와 지역간 관련 기관과의 수평적 연계가 체계적이며 효율적인 시스템으로 운영

되고 있다. SCSEP은 미국 노인복지법에 근거하고 후에 발기된 인력투자법과 고용상 연령차별 금지법의 세세한 조항에 까지 SCSEP 운영의 법적 근거를 명시하고 있다. 이는 매년 SCSEP 프로그램 운영을 위하여 소요되는 예산과 인력 지원이 법적 근거로 확보되어 있어 프로그램 운영이 단절적이지 않고 지속적인 45년 장수 프로그램으로 진화·성장할 수 있었던 요인이 되고 있다. 국가 수준의 법적 지원으로 부터 지역사회 행정적 시행까지 체계적이고 효율적인 운영 시스템인 SCSEP은 또한, 미국 전역 통합전산시스템과 각주의 지역사회 원스톱 커리어 서비스 센터를 기반으로 고령 구직자가 관련 법 하에서 받을 수 있는 모든 고용서비스 정보를 일괄적으로 접근할 수 있도록 운영되고 있다. 따라서 고령 구직자는 자신의 지역 내 원스톱 커리어 서비스 센터에서 자신과 관련된 고령 노동자 프로그램의 정보를 손쉽게 얻고 서비스를 제공받을 수 있다. 우리나라의 경우, 고령자 고용관련 프로그램이 운영 기관의 성격에 따라 독립적으로 운영되어 고령자 자신의 필요에 맞는 구직 정보와 서비스의 정보를 탐색하기가 매우 어려운 실정이다. SCSEP 프로그램 운영 시스템과 같이 통합전산망과 지역사회 관련 고용서비스 기관을 중심으로 고령 구직자 필요에 적합한 다양한 프로그램 관련 정보와 서비스 제공이 고령자고용정책을 시행하는 중앙부처와 하위기관간의 수평·수직적인 연계로 구축되어야 하며 집행서비스 기관 간 업무와 정보의 연계를 위한 정보 인프라 구축도 마련되어야 한다. 아울러, 1-2년 운영되다 사라지는 단절적 프로그램이 아닌 장기적 시각에서 진화와 성장을 거듭할 수 있는 고령자 고용서비스 프로그램으로 거듭날 수 있도록 예산과 인력지원의 법적 근거가 명확히 명시되어야 한다.

셋째, SCSEP 프로그램은 전문화되고 다양한 프로그램의 내용으로 구성되었다. SCSEP 프로그램은 단순히 고령 구직자의 취업에만 목표를 두는 것이 아니라 개인별 맞춤 고용 계획을 통해 개인의 목표와 각 프로그램의 목표가 상호 조화를 이루도록 디자인 되어 있다. 이를 위해 초기 면접 단계에서부터 개인의 적성과 흥미, 건강, 가정·경제적 배경, 동기 수준을 고려하여 목표를 세우고 개인의 목표 달성을 위해서 필요한 직업 교육과 훈련이 별도로 제공된다. 또한 프로그램 참가 구직자는 개인 프로젝트 담당자와 함께 개인의 고용계획을 이루어 나가기 위한 다양한 하위 프로그램(집단상담 프로그램, 집단 워크숍, 개인별 교육 등) 참가를 제공받고 이를 통해 필요한 직업기술과 성공적인 취업을 위한 'know-how'을 나누고 체험한다. 우리나라의 경우 '취업'자체만을 목적으로 분

기별 고령자 취업률에 전념하여 취업의 질과 사후 관리가 미흡한 고용 서비스와는 차원이 다른 내용이다. 우리나라 현장은 여전히 집단 프로그램을 운영하는 담당자의 전문성과 학습자원의 취약, 1-2명 인력이 지역내 모든 고령자 고용 지원을 담당하는 업무의 비세분화, 그리고 예산 및 행정지원의 미비함으로 고령자 개인별 특성에 맞추어 다양하고 전문성 있는 프로그램 내용을 개발하기에 매우 취약한 환경이다. 고령자의 '취업률'만을 강조하는 우리나라의 현 시점은 고령자 고용 서비스의 선진화·전문화에 큰 걸림돌이 되고 있다. 따라서 고령자 고용서비스의 선진화·전문화를 위하여 고령자 개인별 다양한 특성에 적합한 취업 프로그램을 개발하고 이를 운영하는 전문성 높은 인력을 보충하며, 이들의 채용, 승진, 교육제도 등 인사제도와 조직체계가 개선되어 고령자 고용 지원 서비스 '질'적 수준이 향상되는 노력을 경주해야 한다.

넷째, SCSEP 프로그램은 참여기관이 점차 확대되고 있으며 세월이 흐를수록 지역사회의 공고한 네트워크가 구성되어 있다. SCSEP 프로그램의 성공은 지역사회 기관들과 SCSEP 프로그램 사업단간의 친밀한 유대를 통한 협력과 교류에 있다. 앞서 언급한 것처럼 고령자 고용정책 사업단간의 취약한 연계와 지역사회의 약한 지지망은 고령자 고용정책 사업의 안정적 운영에 최대 걸림돌 이라 할 수 있다.

다섯째, SCSEP 프로그램은 담당인력이 업무의 전문성에 따라 세분화되어 배치되어 있다. SCSEP 프로젝트 담당자, 직업 개발자, 직업클럽 리더 등의 역할은 참가자의 초기면접에서부터 고용까지 SCSEP 전 과정을 돕고 협력하도록 각자의 역할이 세분화·전문화된 특징을 가지고 있다. 구체적으로 이는 프로그램 운영자의 역할이 단순히 참가자의 관리, 관찰로만 국한되어 있는 것이 아니라 고용주의 노동자 선발을 위해 기업 방문을 계획하고 이들에게 참가자들의 장점을 홍보하는 적극적이며 전문적인 마케팅 노력을 포함하고 있다. 우리나라의 경우 세분화되고 전문화된 인력배치와 확보는 여전히 미흡한 수준이며 이로 인하여 담당기관의 지역사회 기업에 대한 구인 및 수요관리가 부족하고 다양한 구인처를 개발하려는 담당자의 개인의지는 높으나 이를 뒷받침하는 예산 및 행정적 인력지원이 절대적으로 부족한 상황이다. 고령자 고용서비스의 질적 수준 제고를 위하여 해당 기관의 적정인력과 담당 전문 업무를 분석하고 이를 현장에 배치하여 이들의 전문성을 지속적으로 지원하는 인력 투입과 이들의 재교육·훈련 부분이 새롭게 강화되어야 한다.

여섯째, 안정적 프로그램 운영을 위한 전략들이다. SCSEP의 경우 인력부족을 해결하기 위하여 프로그램 관리자와 실제 참가자가 프로그램을 공동 운영하도록 허용하고 있다. 특히 SCSEP 프로그램의 직업 개발자는 실제 프로그램에 참가한 경험자로서 다른 고령 구직자의 프로그램 진행절차를 돕기도 한다. 매년 확보된 안정적 예산안에서 프로그램 운영을 위해 능력 있는 참가자를 SCSEP 인력으로 채용하는 전략은 일자리를 창출하고 이로 인하여 프로그램이 내실있고 안정적으로 운영되는 장점을 가지고 있다.

일곱째, 보조금 없는 고용 창출을 통하여 질 높은 고령자 일자리를 매년 증가시키고 있다. SCSEP 프로그램은 참가자의 초기 면접과 개인고용계획단계에서부터 프로그램의 참가 목표를 보조금이 지급되지 않는 고용이라 명확하게 기술하고 있다. 또한 보조금이 지급되지 않는 고용을 증가시키고자 참가자의 동기 증진과 구직탐색기술을 교육·훈련프로그램에 포함시켜 고령자가 보다 나은 환경과 조건에서 일할 수 있도록 이들의 경력개발 성장과 발전을 무엇보다 우선순위로 고려하고 있다. 이를 위하여 직업개발자는 지역내 산업체를 대상으로 보다 질 높은 새로운 일자리 창출을 위하여 그 전문 역할을 담당하고 있다. 우리나라의 경우에도 고령자들이 국가 보조금이 지원되지 않는 부분에서도 다양한 일자리를 창출할 수 있도록 지원인력의 전문성을 확보하고 고령자의 경력개발을 지속적으로 활성화시키는 구직탐색기술교육, 동기증진프로그램, 고령자 특화 구직 훈련 등의 다양한 프로그램을 함께 제공하여 '질' 높은 고령자 일자리가 증가되는 노력을 기울여야 한다. 아울러, 지역사회·기업·고용서비스기관이 상호 연계되어 적극적인 참여를 유도할 수 있도록 개입되어야 하는 국가 정책적 '당근'이 무엇인지 제시되어야 한다.

여덟째, 지속적인 사후관리이다. 미국의 경우 SCSEP 프로그램은 보조금이 없는 고용 목표 달성 이후에도 프로젝트 관리자가 지속적으로 참가자의 고용상태를 관리하며, 그 결과는 다시 SCSEP 프로그램의 발전을 위하여 피드백되는 선순환 체계를 유지하고 있다. 우리나라의 경우에도 직업장면에서 고령노동자가 보람되고 즐거운 마음으로 고용을 지속적으로 유지하도록 돕고 더 나은 구직 기회를 만날 수 있도록 장기·지속적 관심 속에서 고령자 고용정책을 개발해야 한다. 즉, 1-2년의 단절적인 고령자 고용정책이 아닌 45년 장수하며 진화·성장하는 정책으로의 거듭남이 고령자 고용서비스의 '선진화와 전문화'에 이르는 첫 걸음임을 잊지 말아야 한다.

참 고 문 헌

- 한국노인인력개발원(2008). 노인일자리사업 중장기 발전 전략.
- 행정안전부, (2007). 미국 연방정부의 고령자고용촉진 프로그램-SCSEP 개관 및 현황.
- Senior Employment Center(2009). Senior Community Service Employment Program (SCSEP) Handbook for Participants and Supervisors.
http://matureservices.org/docs/sec/SCSEP/Supervisor/Super_SCSEPManual08.pdf
- The National Council on the Aging(2005). How to write an effective Individual Employment Plan.
<http://www.ncoa.org/attachments/idp.pdf>
- The National Council on the Aging. (2002). The Nine "Best Practices" of HIGHLY EFFECTIVE SCSEP PROJECTS: Lessons in What Makes These Projects a Success.
http://www.healthyagingprograms.org/resources/BestPractices_SCSEP.pdf
- U. S. Department of Labor. (2009). Using Motivation And Training to Increase Job Placements for Low-Income Older Workers.
http://www.doleta.gov/Seniors/other_docs/manual3.pdf
- U. S. Department of Labor. (2009). Using Public Relations to Market Older Workers.
http://www.doleta.gov/Seniors/html_docs/docs/usingPR1.cfm
- U. S. Department of Labor. (2009). A Protocol for Serving Older Workers. http://www.doleta.gov/Seniors/other_docs/ProtocolBook.pdf
- U. S. Department of Labor. (2009). How To Help SCSEP Enrollees Find Jobs. http://www.doleta.gov/Seniors/other_docs/manual2.pdf

Summary

SCSEP 프로그램은 55세 이상 저소득층을 대상으로 시행되는 미국의 고령자 지역사회 서비스 고용 프로그램 (Senior Community Service Employment Program, SCSEP)이다.

SCSEP 프로그램은 고령자들의 고용차별방지와 미국의 표준생활기준에 준하는 소득을 보장하기 위해 마련된 노인복지법, 인력투자법, 고용상연령차별법에 근거하여 연방정부, 주정부, 지역정부와 공공기관 그리고 지역사회 기관간의 협력을 통해 시행된다. 프로그램의 운영은 고령구직자의 고용을 돕기 위해 개인별 관리담당자가 개인개발계획을 담당, 관리하며 직업훈련 및 교육을 돕는다. 또한 참가자의 직업준비도를 높이기 위해 개인, 집단상담 등 다양한 프로그램들이 제공된다.

SCSEP 프로그램의 시행 결과 지금까지 106,000명 이상의 고용을 창출했으며 지역사회 공공기관들의 인력 수급, 지역사회의 경제 활성화와 가치 증진 등의 성과를 이루어냈다. 이는 고령 구직자의 고용이라는 프로그램의 목표를 넘어서 지역사회를 기반으로 한 통합적이고 효율적인 서비스 제공, 참가자 존중, 높은 서비스의 질의 향상을 위한 노력, 지역사회기관과 프로그램 운영진간의 협력과 공고한 연계가 있었기 때문이다.

우리나라 고령자고용정책의 경우 프로그램들이 독립적으로 진행되고 고령 구직자의 '취업률'이라는 양적 목표만이 우선시 되어 프로그램의 질적 수준에서의 성과는 미미한 상황이다. 또한 프로그램의 안정적 운영이 어려운 상황에서 SCSEP 프로그램의 다양한 내용, 전문화된 인력 투입, 효율적 시행 체계, 높은 서비스의 질, 지역사회의 연계 등은 우리나라의 고령자 고용정책의 성공적 시행에 좋은 사례가 될 수 있다.